Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	R15/01
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-2752

Voorwoord

Een re-integratieproces waarin werken wordt gecombineerd met een uitkering is een veelbeproefd middel om de kansen van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt te vergroten. Een van de redenen hiervan is dat het opdoen van werkervaring in een 'echte werkomgeving' gezien wordt als een succesfactor om weer aan het werk te komen.

Omdat de afstand tot de arbeidsmarkt sterk kan verschillen per bijstandsgerechtigde, beschikken gemeenten vaak over meerdere re-integratie-instrumenten die onder deze noemer vallen.
De Inspectie heeft een inventarisatie gemaakt van de grote variëteit aan vormen en namen van deze instrumenten en deze gecategoriseerd op basis van hun inhoud.

Ook heeft de Inspectie beschreven waar de klantmanagers vervolgens mee te maken krijgen, als zij voor de bijstandsgerechtigde het bestpassende instrument moeten kiezen.

Een van de dilemma's waarmee de klantmanagers bij hun keuze geconfronteerd kunnen worden, is dat van de additionele versus productieve arbeid. Over de omgang met dit dilemma is al enige tijd een maatschappelijke en politieke discussie gaande, waarbij het gaat om de vraag: Wanneer is er sprake van verdringing van reguliere arbeid?
In dit onderzoek heeft de Inspectie daarom ingezoomd op de toets op additionele arbeid en daarbij aandacht besteed aan zowel het beleid dat de gemeenten hierover hebben geformuleerd, als de uitvoering hiervan op de werkvloer door de klantmanager.
Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat in de praktijk veel gemeenten de oplossing van de vraag over verdringing volledig aan de klantmanager overlaten.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

1 Samenvatting en oordeel

De inzet van re-integratie-instrumenten waarbij bijstandsgerechtigden werken combineren met een WWB-uitkering, is al enige tijd onderwerp van discussie in de politiek en de media. Het gaat dan vooral om de vraag of het gebruik van deze instrumenten leidt tot verdringing van (reguliere,) productieve arbeid.
Naar aanleiding van deze discussie over verdringing heeft de Inspectie besloten om toezichtonderzoek te verrichten naar werken met behoud van uitkering en de toets op additionaliteit van dit werk.
Daartoe heeft zij de volgende centrale vraag opgesteld:

In hoeverre worden instrumenten waarbij sprake is van 'werken met behoud van de uitkering' in het kader van de participatie en re-integratie van WWB'ers, ingezet in lijn met de doelen en de (wettelijke) kaders van het stelsel voor Werk en Inkomen?

Voor het beantwoorden van deze vraag heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar het beleid en de uitvoering daarvan bij tien gemeenten. Deze steekproef van tien gemeenten is zodanig samengesteld dat relevante variaties zoals gemeentelijke omvang, organisatievorm van de uitvoering en politieke signatuur van de gemeente, zich zo breed mogelijk manifesteren binnen de steekproef en binnen het onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zijn tevens gevalideerd door middel van expertsessies waaraan door 17 gemeenten is deelgenomen die niet in de casestudies waren betrokken.

Uit het onderzoek blijkt dat alle gemeenten in hun beleid hebben vastgelegd welke instrumenten, waarbij werken wordt gecombineerd met een uitkering, de klantmanagers kunnen inzetten. Het doel van deze instrumenten is, zo geven de gemeenten aan, zo snel mogelijke uitstroom naar werk en anders een stijging op de participatieladder.

Uit een inventarisatie door de Inspectie komt naar voren dat er sprake is van een grote variëteit aan vormen en namen. Zij zijn daarom door de Inspectie gegroepeerd op basis van hun inhoud.
Het blijkt dat vooral de proefplaatsing en de werkervaringsplaats veel voorkomen. De proefplaatsing is bedoeld voor bijstandsgerechtigden die direct geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Het wordt ingezet om de laatste twijfel weg te nemen bij een werkgever die de intentie heeft om een bijstandsgerechtigde op een vacature te plaatsen.
Bij de werkervaringsplaats kan men onderscheid maken tussen externe en interne plaatsen. Een werkervaringsplaats bij een externe werkgever is bedoeld voor bijstandsgerechtigden waarbij de basis werknemersvaardigheden al aanwezig zijn, maar de beroepsvaardigheden nog (verder) ontwikkeld moeten worden.
Een interne werkervaringsplaats, dat wil zeggen een plaats die door de gemeente zelf is gecreëerd, is veelal bedoeld voor bijstandsgerechtigden die de basis werknemersvaardigheden nog moeten ontwikkelen. Het gaat dan om aspecten van werk als 'op tijd komen', 'collegiaal gedrag', 'afspraken nakomen', etc.
Een ander instrument is de participatieplaats. Dit instrument is wettelijk omschreven en bedoeld voor bijstandsgerechtigden voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor nog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Ongeveer een kwart van de gemeenten zet dit instrument substantieel in.
Ook de tegenprestatie naar vermogen is wettelijk omschreven. Hoewel in de wet is aangegeven dat dit instrument niet tot doel heeft om de re-integratie te bevorderen,

is uit eerder onderzoek van de Inspectie gebleken dat gemeenten het toch vooral inzetten om de bijstandsgerechtigden te activeren. Voor zover zij aansluiten bij het wettelijke doel, waren gemeenten ook ten tijde van dit onderzoek vaak nog bezig met de beleidsontwikkeling.[1]
Vrijwilligerswerk is eveneens door de Inspectie wel aangetroffen als een instrument direct richting werk, zij het in beperkte mate. Vaker wordt het ingezet om sociaal isolement te voorkomen.
Andere instrumenten die de Inspectie nog is tegengekomen zijn de stageplaats en de oriëntatieplaats. Daarnaast kennen veel gemeenten Work-first.
Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt ook dat bijna alle gemeenten in hun beleid voor elk van de doelgroepen die zij onderscheiden ten minste één instrument hebben dat valt onder 'werken met behoud van uitkering'.
De Inspectie oordeelt positief over het feit dat gemeenten aandacht hebben voor alle doelgroepen.

Het is de klantmanager die moet bepalen welk van deze instrumenten hij voor een bijstandsgerechtigde inzet. Bij deze keuze spelen meerdere factoren een rol. Naast de afstand tot de arbeidsmarkt zijn dat de belangen van de bijstandsgerechtigde, de gemeente en de potentiële werkgever. Hoe de klantmanager daarmee om moet gaan en waarop hij daarbij moet letten is door gemeenten niet of nauwelijks in regels vastgelegd.

Dat blijkt ook bij de omgang met het dilemma van additioneel versus productief werk, dat bij de afweging van de belangen om de hoek komt kijken.
Met betrekking tot de participatieplaats en de tegenprestatie is in de WWB vastgelegd dat de werkzaamheden additioneel moeten zijn en niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Sommige gemeenten die deze instrumenten in hun reintegratie- en participatiebeleid hebben opgenomen, werken deze bepaling uit door criteria te vermelden waaraan moet worden voldaan, als de klantmanager het wil inzetten. Voorbeelden hiervan zijn de voorwaarden dat er het laatste half jaar niemand ontslagen is op een soortgelijke functie en dat er minstens één ongesubsidieerde medewerker in het bedrijf aanwezig is, die voor de dagelijkse begeleiding zorg kan dragen. Dergelijke criteria geven de klantmanager houvast bij het beoordelen van de additionaliteit. Lang niet alle gemeenten hebben de wettelijke bepaling omtrent additionaliteit echter in hun beleid geconcretiseerd. Velen volstaan met een herhaling van hetgeen in de wet staat.

Aan het voorkómen van verdringing door andere instrumenten waarbij werken wordt gecombineerd met een uitkering, zoals een proefplaatsing of werkervaringsplaats besteden gemeenten over het algemeen in hun beleid geen of weinig aandacht.

Als over het controleren op verdringing niets op papier staat, blijft een aantal zaken echter onduidelijk.
Zo is het niet altijd helder wie onderzoekt of er mogelijk sprake is van verdringing. Dit kan de accountmanager zijn (dat is degene die de plaats voor de gemeente heeft geworven) of de klantmanager. Ook is niet altijd evident op welke wijze en op welke momenten mogelijke verdringing wordt onderzocht. Gebeurt dit door het bedrijf te bezoeken of niet, en doet men dat alleen voorafgaande aan de plaatsing of ook als de bijstandsgerechtigde daar aan het werk is?

---

[1] Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten, Inspectie SZW, september 2013.

Het gebrek aan uitgewerkt beleid proberen klantmanagers soms te compenseren door zelf criteria te bedenken en/of door moeilijke individuele casussen met collega's te bespreken.
Uit de gesprekken die de Inspectie met verschillende klantmanagers heeft gevoerd, blijkt dat enige mate van verdringing door hen in sommige gevallen wordt geaccepteerd. Ter illustratie hiervan kan het volgende voorbeeld dienen: Een van de klantmanagers vertelde dat een plaatsing soms meerdere keren wordt verlengd, omdat het een bijstandsgerechtigde die klaar is voor de arbeidsmarkt, niet lukt om uit te stromen en dat deze bijstandsgerechtigde uiteindelijk twee jaar zit op een plaats die voor een half jaar was bedoeld. Dat er dan geen sprake meer is van additionele, maar reguliere arbeid werd door de medewerker beaamd. "*Het is een vorm van verdringing, zeker weten.*"
Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door een onderzoek naar maatschappelijk nuttige tegenprestatie van de Vrije Universiteit, waarin de onderzoekers stellen dat gemeenten doorgaans pragmatisch invulling geven aan het begrip additionaliteit en dat het veelal een grijs gebied betreft.[2]

Het ontbreken van uitgewerkt beleid leidt er bovendien toe dat gemeenten vaak onvoldoende duidelijk kunnen maken hoe de afweging van de verschillende belangen door de klantmanager plaatsvindt bij de keuze van het instrument. Terwijl zij toch de bijstandsgerechtigde kenbaar moeten kunnen maken waarom die een bepaalde voorziening krijgt aangeboden. Ook werkt het mogelijk een ongelijke behandeling binnen een gemeente in de hand.

Controle op de juistheid van het besluit dat de klantmanager heeft genomen vindt vaak niet plaats. Als gemeenten wel controleren is dat veelal steekproefsgewijs. Wanneer controle ontbreekt, is ook niet duidelijk of, in het geval dat een gemeente wel uitgewerkt beleid heeft, de klantmanager dit ook uitvoert.

De gemeenteraad heeft ook een rol bij het bewaken van de additionaliteit van de werkzaamheden die de bijstandsgerechtigde verricht. Voor wat betreft de participatieplaatsen en de tegenprestatie, wijst de staatssecretaris hier op in haar brief aan de Tweede Kamer van 9 april 2013.
De Inspectie is sporadisch tegengekomen dat een gemeenteraad daar actief invulling aan geeft.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande concludeert de Inspectie dat gemeenten instrumenten waarin werken wordt gecombineerd met een uitkering, inzetten om bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk te helpen of in ieder geval hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Oordeel

De Inspectie oordeelt positief over het feit dat bijna alle gemeenten in hun re-integratiebeleid voor elk van de doelgroepen die zij daarin onderscheiden ten minste één instrument hebben dat valt onder 'werken met behoud van uitkering'.
Naast het benoemen van de instrumenten zouden gemeenten in hun beleid ook moeten aangeven aan welke voorwaarden de toepassing van een instrument behoort te voldoen, om te zorgen dat er sprake is van additionele activiteiten. De Inspectie is van oordeel dat dit nu niet of in onvoldoende mate het geval is. Hierdoor

[2] A.D.R. Corra, H. Bosselaar, De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie, Vrij Universiteit Amsterdam, 2013. Pag. 37.

is het voor klantmanagers onduidelijk hoe zij om moeten gaan met de verschillende belangen waarmee zij worden geconfronteerd bij het kiezen van een instrument. Dit vergroot de kans op ongelijke behandeling binnen een gemeente. Met betrekking tot het dilemma van additionele versus productieve arbeid leidt het ontbreken van uitgewerkt beleid bovendien tot een grotere kans op verdringing.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding, doel en vraagstelling

Over de inzet van re-integratie-instrumenten waarbij bijstandsgerechtigden werken combineren met een WWB-uitkering, wordt - onder andere in de media - veel gediscussieerd. Het gaat dan vaak om de vraag of het gebruik van deze instrumenten leidt tot verdringing van reguliere arbeid. Ook de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid heeft hier in haar brief van 9 april 2013 aan de Tweede Kamer aandacht aan besteed. Dit naar aanleiding van een onderzoek van de FNV over dit onderwerp. De discussie is nadien echter niet verstomd. Geregeld duiken berichten op waarin vermeende verdringing van reguliere arbeid door bijstandsgerechtigden aan de orde wordt gesteld.

Op grond van deze discussie over verdringing heeft de Inspectie besloten om toezichtonderzoek te verrichten naar werken met behoud van uitkering en de toets op additionaliteit van dit werk. Omdat de discussies zich veelal richten op mogelijke verdringing van reguliere arbeid door werkzaamheden van bijstandsgerechtigden, is het onderzoek alleen op dat terrein uitgevoerd. Ook werkzaamheden die door bijvoorbeeld ww-gerechtigden worden uitgevoerd kunnen mogelijk tot verdringing leiden, maar zijn niet door de Inspectie onderzocht.

Voor het toetsen op additionaliteit moet duidelijk zijn welke vorm van werken met behoud van uitkering wordt ingezet. De wettelijke vereisten omtrent additionaliteit van werkzaamheden zijn immers per instrument verschillend (zie paragraaf 2.2). De Inspectie heeft daarom ook onderzocht welke vormen van werken met behoud van uitkering in de praktijk door gemeenten worden toegepast.
Door een heldere uiteenzetting te geven over de wijze waarop gemeenten werken met behoud van uitkering in de praktijk uitvoeren, wil de Inspectie een bijdrage leveren aan de maatschappelijke en politieke discussie rond dit thema. Tevens hoopt de Inspectie hiermee een (nog) betere inzet van deze instrumenten te bevorderen.
Daarom heeft de Inspectie in september 2014 een publicatie uitgebracht waarin de verschillende in de uitvoeringspraktijk gevonden vormen van werken met behoud van uitkering nader worden toegelicht.[3] Deze is positief ontvangen.

De bovenstaande overwegingen leiden tot de volgende centrale vraag:
In hoeverre worden instrumenten waarbij sprake is van 'werken met behoud van de uitkering' in het kader van de participatie en re-integratie van WWB'ers ingezet in lijn met de doelen en de (wettelijke) kaders van het stelsel voor Werk en Inkomen?

Van 'werken met behoud van uitkering' is volgens de Inspectie sprake wanneer bijstandsgerechtigden werkactiviteiten moeten uitvoeren om het recht op uitkering te blijven behouden, terwijl men daarvoor geen loon ontvangt.
Er is gekozen voor deze brede invulling, zodat ook activiteiten als het uitvoeren van vrijwilligerswerk of de tegenprestatie door bijstandsgerechtigden binnen het onderzoek passen. In de uitvoeringspraktijk en uit diverse onderzoeken blijkt dat gemeenten in het kader van 'geleid' vrijwilligerswerk en tegenprestatie ook participatiedoelen willen nastreven.
We spreken in dit kader over werkactiviteiten als er in meer of mindere mate sprake is van een bijdrage aan de totstandkoming van producten of diensten ten behoeve

[3] 'Aan de slag met werk', Inspectie SZW, september 2014.

van derden.
De toevoeging 'aan derden' is van belang om onderscheid te kunnen maken tussen activiteiten die uitgevoerd worden om daarmee enige mate van toegevoegde waarde te creëren voor anderen, en activiteiten die worden ondernomen om zelf sterker, gelukkiger of beter te worden. In dat laatste geval spreken we meestal van scholing of sociale activering.

2.2 Toezichtkader

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van bijstandsgerechtigden in hun zoektocht naar werk. Daarbij mogen zij zelf bepalen welke re-integratie-instrumenten zij aanbieden en voor welke groepen van bijstandsgerechtigden die instrumenten zijn bestemd.[4]
Bij een aantal re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten, wordt werken gecombineerd met een uitkering. Het is aan gemeenten om dergelijke instrumenten gericht in te zetten en ervoor te zorgen dat de werkzaamheden die hierbij door haar bijstandsgerechtigden worden uitgevoerd additioneel zijn en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
Het vereiste dat verdringing op de arbeidsmarkt moet worden voorkomen is voor de tegenprestatie en participatieplaatsen wettelijk vastgelegd in resp. artikel 9, lid 1, onderdeel c, en artikel 10a, leden 1 en 2, WWB.
Maar ook andere vormen van werken met behoud van uitkering moeten door gemeenten zorgvuldig worden ingezet. Als een werkervaringsplaats langer dan zes maanden wordt ingezet, bestaat het risico dat een rechter bepaalt dat er sprake is van een reguliere arbeidsplaats.[5] Daarnaast moeten gemeenten onderbouwen waarom een bijstandsgerechtigde bepaalde werkzaamheden moet verrichten. Indien dat niet gebeurt, kan een bijstandsgerechtigde hier bezwaar tegen maken.[6]

2.3 Onderzoeksmethoden

Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van casestudies. Hierdoor is inzicht verkregen in de mechanismen en werkwijzen die gepaard gaan met de inzet van de instrumenten waar dit onderzoek zich op richt.[7]

De vraag in hoeverre de instrumenten in lijn met de doelen en kaders van het stelsel van werk en inkomen worden ingezet, wordt beantwoord op basis van documentstudie, waarnemingen en gesprekken met beleidsmedewerkers, klantmanagers, werkgevers en andere betrokkenen vanuit gemeenten. Het interviewen van klantmanagers heeft daarbij plaatsgevonden nadat de onderzoeker één of meerdere klantgesprekken bij de klantmanager heeft geobserveerd. Het doel van deze observatie was niet primair om onderzoeksmateriaal te genereren, maar heeft bijgedragen aan de interviews, doordat de waargenomen gesprekken als casuïstiek in de interviews gebruikt kon worden.

Onderzoekspopulatie en caseselectie
Het onderzoek is uitgevoerd bij 10 gemeenten. Deze 10 gemeenten zijn aselect getrokken op basis van verschillen in gemeentegrootte, regio, wel of geen deelname

---

[4] Artikel 7, lid 1, aanhef en onderdeel a, WWB.
[5] Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 545, nr. 121
[6] ECLI:NL:CRVB:2014:2451
[7] In het vervolg van dit rapport worden de instrumenten waarbij sprake is van werken met behoud van uitkering kortheidshalve aangeduid als instrumenten.

aan een samenwerkingsverband en politieke samenstelling van het college in de gemeenten. Dit om te borgen dat verschillende beleidsvisies en variëteit in de wijze van uitvoering in het onderzoek betrokken zouden worden.

Reikwijdte uitspraken
Kwalitatief onderzoek is, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, kleinschalig van aard, omdat representativiteit hier niet is gebaseerd op getallen en aantallen respondenten. De resultaten zijn kwalitatief representatief als de steekproef zodanig is samengesteld dat een zo groot mogelijk theoretisch relevante variatie in manifestaties van het onderzoeksobject binnen de steekproef aanwezig is. In die zin spreken we van representativiteit in kwalitatief onderzoek.[8]
Op basis van de gezochte variatiedekkende en theoretische representativiteit van de casegemeenten generaliseren we de bevindingen van het onderzoek naar de bredere populatie van gemeenten. Door de selectie van gemeenten voor de cases is aannemelijk dat het onderzoek een kwalitatief representatief beeld geeft van de keuzes en mechanismen die gemeenten bij de uitvoering van werken met behoud van uitkering kunnen tegenkomen. Deze onderzoeksmethode maakt echter geen kwantitatieve uitspraken over de absolute verhouding tussen gemeenten mogelijk.

Validatie onderzoeksresultaten
De resultaten van het onderzoek bij de 10 gemeenten zijn gevalideerd door middel van twee expertsessies waaraan in totaal 17 andere gemeenten deelnamen.

Leeswijzer
Na de samenvatting en de inleiding gaat hoofdstuk 3 in op het beleid dat de gemeenten hebben ontwikkeld over de inzet van instrumenten waarbij werken wordt gecombineerd met een uitkering. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan het geformuleerde beleid over additionaliteit. Hoofdstuk 4 behandelt de wijze waarop de klantmanagers tot hun keuze komen voor de inzet van een instrument voor een bijstandsgerechtigde en hoe zij daarbij in de praktijk omgaan met het dilemma van additionele versus productieve arbeid.

[8] Groenland , E.A.G. (2001). Online kwalitatief marktonderzoek.

3 Beleid

3.1 Inleiding

Elke gemeente heeft een re-integratie- of participatieverordening waarin het beleid van de gemeente omtrent de re-integratie van bijstandsgerechtigden staat verwoord. Veel gemeenten hebben hun re-integratiebeleid vervolgens uitgewerkt of toegelicht in beleidsnota's en beleidsregels.
De mate waarin deze verdere uitwerking heeft plaatsgevonden verschilt sterk van gemeente tot gemeente. In sommige gevallen is deze uitgebreid, in andere gevallen is dit juist heel globaal. In alle gevallen geldt echter dat de uitvoering veel ruimte krijgt, omdat er een uitgebreid scala aan instrumenten beschikbaar is of er is veel vrijheid voor de uitvoering om zelf nog een nadere invulling te geven aan het beleid. Ongeacht de mate van uitwerking blijkt dat de beleidsdoelen die de gemeenten hebben geformuleerd op het terrein van de re-integratie dicht bij elkaar liggen. Vaak betreft dat een zo snel mogelijke uitstroom naar werk en anders een stijging op de participatieladder.

3.2 Beleiduitgangspunten

De basis voor het gemeentelijk beleid omtrent werken met behoud van uitkering wordt gevormd door de uitgangspunten die gemeenten hanteren. Deze uitgangspunten zijn in de regel terug te vinden in de verordening of een beleidsnota.

De volgende uitgangspunten is de Inspectie meerdere keren tegengekomen:
- Werkervaring opdoen met 'echt werk' vergroot de kans op succesvolle door- en uitstroom. Veel gemeenten zijn ervan overtuigd dat het opdoen van werkervaring met echt werk de kans op een succesvolle uitstroom naar betaald werk sterk vergroot. Het moet volgens die gemeenten een combinatie van leren en werken zijn, zoals een leer/werk situatie in de interne werkomgeving van het leer/werkbedrijf of beter nog een externe leerwerkplek bij een (echte) werkgever.
- Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om de re-integratiegelden uitsluitend in te zetten voor het begeleiden naar werk en niet langer voor maatschappelijke participatie. Deze opstelling wordt ingegeven door financiële overwegingen.
- Veel gemeenten geven ook aan dat zij er naar streven om de re-integratie activiteiten zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren in plaats van door externe re-integratiebedrijven. Alleen als men zelf de kennis voor een bepaalde doelgroep of een bepaald traject (nog) niet in huis heeft koopt men dit in bij externen.
- Een aantal gemeenten geeft aan dat de inzet van instrumenten niet mag leiden tot verdringing van reguliere arbeid. (zie verder paragraaf 3.4)

De geformuleerde uitgangspunten hebben gevolgen voor de re-integratie-instrumenten die door de gemeenten worden ingezet. Dit blijkt ook uit de instrumenten die de Inspectie heeft aangetroffen. In veel van deze instrumenten is werkervaring opdoen met 'echt' werk een belangrijk element en is het doel re-integratie en niet maatschappelijke participatie.

3.3 Veel voorkomende instrumenten

Uit een inventarisatie door de Inspectie blijkt een grote variëteit aan vormen en namen van instrumenten. Zij zijn daarom door de Inspectie gegroepeerd op basis van hun inhoud waarbij vooral is gekeken naar het prestatieniveau dat van de bijstandsgerechtigde verwacht wordt en de mate van begeleiding die daarvoor door de gemeente geleverd wordt. De volgende instrumenten zijn vaak in gemeentelijke beleidsstukken opgenomen.

3.3.1 De proefplaatsing en de werkervaringsplaats

Deze beide instrumenten zijn niet in de wet omschreven en dus vormvrij.
De proefplaatsing is bedoeld voor bijstandsgerechtigden die direct geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Over het algemeen is er sprake van een vacature bij een reguliere werkgever en deze werkgever heeft de intentie om de bijstandsgerechtigde aan te nemen. Alleen het laatste beetje twijfel bij de werkgever of hij een geschikte kandidaat heeft, moet worden weggenomen. Dat kan door de bijstandsgerechtigde een tijdje met behoud van uitkering op proef te laten werken. Zo'n proefperiode varieert meestal van één tot drie maanden. De aansturing en begeleiding wordt gedaan door de werkgever en van de bijstandsgerechtigde wordt veelal een prestatieniveau verwacht, vergelijkbaar met dat van alle nieuwe medewerkers. Na afloop van de proefperiode wordt geëvalueerd of de bijstandsgerechtigde aan de verwachtingen heeft voldaan en of hij een (tijdelijk) arbeidscontract kan krijgen.

Bij de werkervaringsplaats kan men onderscheid maken tussen externe en interne plaatsen. Een externe werkervaringsplaats is bedoeld voor bijstandsgerechtigden waarbij de basis werknemersvaardigheden al aanwezig zijn, maar de beroepsvaardigheden nog (verder) ontwikkeld moeten worden. De bijstandsgerechtigde voert productief werk uit bij een externe werkgever. Er wordt al een redelijke prestatie verricht, maar er is nog wel (veel) begeleiding nodig. Het werktraject kan eventueel samengaan met een scholingscomponent. In die zin wordt er soms ook gesproken van een leerwerktraject.

Een interne werkervaringsplaats is veelal bedoeld voor bijstandsgerechtigden die de basis werknemersvaardigheden nog moeten ontwikkelen. Het gaat dan om aspecten van werk als 'op tijd komen', 'collegiaal gedrag', 'afspraken nakomen', etc. Deze worden bij veel gemeenten aan de orde gesteld op plekken die door de gemeente zelf gecreëerd zijn of door organisaties die aan de gemeente gelieerd zijn. Er is daarvoor bijvoorbeeld een gemeentelijk leeratelier of werkplaats opgericht of er wordt aangesloten bij het SW-bedrijf. Het aanleren van de basale vaardigheden staat voorop. Dat vergt vaak veel begeleiding en het prestatieniveau is over het algemeen nog niet hoog.

3.3.2 De participatieplaats en de tegenprestatie

In tegenstelling tot de bovengenoemde instrumenten zijn deze twee in de WWB wel nader omschreven.[9] De participatieplaats is bedoeld voor bijstandsgerechtigden voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor nog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Deze mensen mogen maximaal twee jaar met behoud van uitkering additionele werkzaamheden verrichten. Onder voorwaarden mag de termijn nog met twee jaar verlengd worden. Het begeleidingsniveau is hoog en de prestaties zijn doorgaans wat minder.

[9] Voor de participatieplaats: art. 10a WWB; voor de Tegenprestatie: art. 9 WWB.

Alleen van dit instrument zijn over 2013 CBS-gegevens beschikbaar.[10] Daaruit blijkt dat ongeveer een kwart van alle gemeenten dit instrument substantieel inzet (dat wil zeggen dat zij meer dan vier participatieplaatsen hebben). De tien gemeenten met de meeste participatieplaatsen nemen gezamenlijk 68 procent van het totaal aantal participatieplaatsen voor hun rekening.
De Inspectie constateert in haar onderzoek dat een enkele gemeente als doelgroep redelijk bemiddelbare WWB'ers heeft genoemd en als doel uitstroom. Deze bevinding komt overeen met een eerder uitgevoerde evaluatie.[11]

Sinds 2012 kunnen gemeenten een tegenprestatie naar vermogen vragen aan bijstandsgerechtigden. Dat wil zeggen dat zij hen de verplichting op kunnen leggen om naar vermogen bepaalde onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten. De plicht tot het leveren van een tegenprestatie staat in principe los van de arbeids- en re-integratieplicht.
Veel gemeenten hadden ten tijde van het onderzoek de tegenprestatie nog niet als instrument opgenomen in hun beleid, maar waren bezig met een traject dat moet leiden tot de invoering van dit instrument per 1 januari 2015 in het kader van de participatiewet.
Uit eerder onderzoek van de Inspectie, is gebleken dat gemeenten die de tegenprestatie al uitvoeren, dit instrument vooral gebruiken om de bijstandsgerechtigde te activeren. Voor zover zij aansluiten bij het wettelijke doel, waren zij ook ten tijde van dit onderzoek vaak nog bezig met de beleidsontwikkeling.[12]

Andere instrumenten die de Inspectie heeft aangetroffen zijn de stageplaats en de oriëntatieplaats. Daarnaast kennen veel gemeenten Work-first.

3.3.3 *Vrijwilligerswerk*

Vrijwilligerswerk is in zekere zin een vreemde eend in de bijt, omdat in het maatschappelijk debat nogal eens discussie is over of er bij het dwingend opleggen van vrijwilligerswerk wel echt sprake is van vrijwilligerswerk. Maar omdat in de praktijk voorkomt dat bijstandsgerechtigden werkactiviteiten moeten uitvoeren, die zoals Thomas Kampen dit in zijn proefschrift benoemd, worden aangemerkt als 'geleid' vrijwilligerswerk is het wel als expliciete categorie meegenomen in dit onderzoek.[13] Bovendien blijkt uit eerder onderzoek van de Vrije Universiteit "De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie" dat het uitvoeren van de al genoemde tegenprestatie nog wel eens vorm krijgt doordat bijstandsgerechtigde door gemeenten dwingend verzocht worden om vrijwilligerswerk te gaan doen.[14]

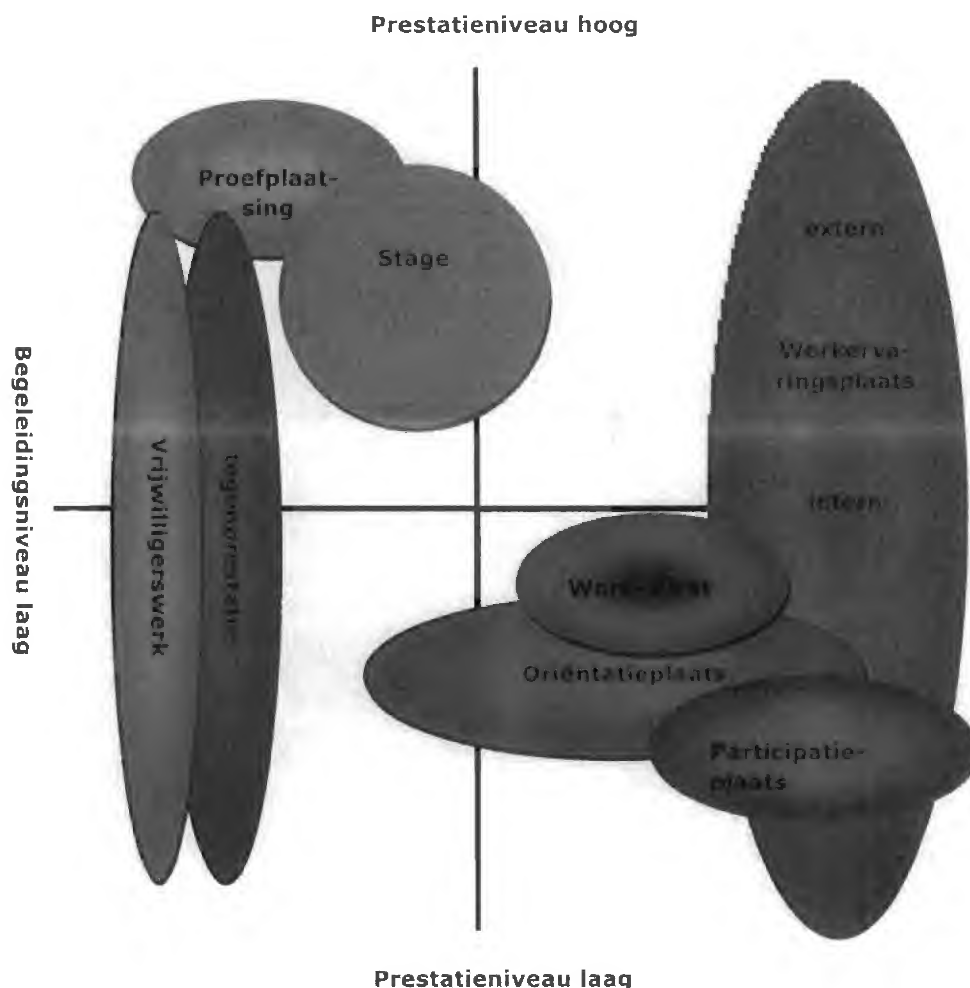
Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat vrijwilligerswerk in de re-integratieverordening of beleidsnota's niet zo vaak wordt genoemd als instrument direct richting werk. Alle gemeenten kennen het wel, maar het heeft dan vooral tot doel om een sociaal isolement te voorkomen, of als voorbereiding op een traject richting werk. De doelgroep wordt dan ook meestal gevormd uit bijstandsgerechtigden die (vooralsnog) niet geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Deze bevinding komt

---

[10] CBS; R1 Tabel per gemeente: voorzieningen (jaarlijks) 2013.
[11] 'Een stap in de goede richting?' Evaluatie Wet Participatieplaatsen. Eindrapport, Panteia, Zoetermeer, april 2012, Pag. 35.
[12] Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten, Inspectie SZW, september 2013
[13] T.G. Kampen, Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandscliënten met een Tegenprestatie voor hun uitkering, proefschrift, Universiteit van Amsterdam, december 2014. Pag. 47.
[14] A.D.R. Corra, H. Bosselaar, De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie, Vrij Universiteit Amsterdam, 2013. Pag. 37.

overeen met het onderzoek 'Vrijwilligerswerk door bijstandscliënten' van Platform 31.[15]

Gemeenten hebben dus de beschikking over een grote verscheidenheid aan instrumenten. Alle gemeenten hebben in hun beleid een aantal hiervan opgenomen. In de beschrijvingen is ook steeds de doelgroep vermeld waarvoor het instrument bedoeld is. Hierdoor wordt duidelijk dat er instrumenten zijn voor de verschillende doelgroepen. Dit varieert van instrumenten voor bijstandsgerechtigden die zeer ver van de arbeidsmarkt afstaan en dus zeer veel begeleiding nodig hebben en nauwelijks productief zijn, tot instrumenten voor bijstandsgerechtigden die met weinig begeleiding een productie kunnen leveren die nagenoeg gelijk is aan die van een reguliere werknemer en dus snel kunnen uitstromen. In het onderstaande schema is dit nog eens weergegeven.



[15] Ruud Dorenbos en Mies van Niekerk, Vrijwilligerswerk door bijstandscliënten. Een verkennend onderzoek naar de gemeentelijke praktijk, Platform 31, Den Haag, september 2014, pag. 13

3.4 Gemeentelijk beleid over additionaliteit

Naast het benoemen van de instrumenten die een klantmanager kan inzetten, kunnen gemeenten in het beleid ook vastleggen waar de klantmanager aandacht aan moet besteden bij het kiezen van het juiste instrument voor de bijstandsgerechtigde.
Eén van deze mogelijke onderwerpen is het vraagstuk van de additionaliteit van de activiteiten die de bijstandsgerechtigde verricht. Deze activiteiten mogen niet leiden tot verdringing van regulier werk. Van verdringing is sprake op het moment dat de concurrentie om een baan op een oneerlijke manier plaatsvindt en leidt tot baanverlies van de één ten gunste van een ander.

Over de twee instrumenten die in de WWB worden genoemd, de participatieplaats en de tegenprestatie geeft de wetgever aan dat de werkzaamheden die de bijstandsgerechtigden uitvoeren additioneel moeten zijn.[16] Additionaliteit houdt in dat het een speciaal gecreëerde functie betreft of een reeds bestaande functie die een uitkeringsgerechtigde alleen met speciale begeleiding kan verrichten. Hij zal minder productief zijn dan zijn collega's op een reguliere arbeidsplaats.[17]

Verdringing kan echter niet alleen optreden bij de participatieplaats en de tegenprestatie, maar ook bij de andere instrumenten zoals een werkervaringsplaats of een stageplaats. Naarmate een bijstandsgerechtigde langer zo'n plaats bezet is de kans groter dat er van additionaliteit geen sprake meer is, maar wel van verdringing. In haar brief aan de Tweede Kamer van 9 april 2013 merkt de staatssecretaris van SZW dan ook op, dat bij werkzaamheden die langer dan een half jaar duren het risico bestaat dat de rechter vaststelt dat er sprake is van een dienstbetrekking en dat ten minste het minimumuurloon moet worden betaald.[18]

Door middel van beleid en/of werkinstructies kan de gemeente de klantmanager aangeven hoe hij daarmee om kan of moet gaan.

Gemeenten die één of beide wettelijke instrumenten inzetten, besteden in hun beleid aandacht aan mogelijke verdringing. Dit kan in de re-integratie- of participatieverordening zijn, maar ook in beleidsregels of andere beleidsstukken. Deze aandacht is vaak heel beperkt. Dit is zeker het geval bij de tegenprestatie. Hoewel de Programmaraad voor gemeenten een Werkwijzer Tegenprestaties heeft ontwikkeld, waarin onder andere spelregels zijn opgenomen ter voorkoming van verdringing, volstaat men vaak met een herhaling van hetgeen al in de wet staat, namelijk dat een tegenprestatie niet mag leiden tot verdringing.[19]
Met betrekking tot de participatieplaatsen zijn sommige gemeenten ook heel summier en geven alleen aan dat 'Het moet gaan om een additionele functie. Dat wil zeggen een speciaal gecreëerde functie of een al bestaande functie die een bijstandsgerechtigde alleen met speciale begeleiding kan verrichten.' Deze zin lijkt letterlijk overgenomen uit een toelichting van SZW op de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP) en er lijkt verder geen lokale invulling aan gegeven te zijn.

---

[16] Voor de participatieplaats: art. 10a lid 2 WWB; voor de Tegenprestatie: art. 9 lid 1 sub c WWB en de Memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging met de Wet investeren in jongeren, blz. 15

[17] Regels met betrekking tot participatieplaatsen en loonkostensubsidies (Wet stimulering arbeidsparticipatie), Memorie van toelichting, blz. 19

[18] Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 545, nr. 121

[19] Werkwijzer Tegenprestatie, Programmaraad, april 2014, versie 2, pag. 12

Andere gemeenten hebben het begrip additionele arbeid en het voorkomen van verdringing wel nader geconcretiseerd. Zij hebben aangegeven dat een participatieplaats onder andere aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

- Er is minstens één ongesubsidieerde medewerker aanwezig die voor de dagelijkse werkbegeleiding zorg kan dragen; dat wil zeggen dagelijks aanwezig zijn om praktische vragen te kunnen beantwoorden, dan wel opdrachten te kunnen geven.
- Het betreft een functie naast het reguliere functiegebouw óf het betreft een (deels) bestaande functie die nu al wordt ingevuld. Met het eerste wordt bedoeld dat het een niet-bestaande en niet-ingevulde functie is binnen de organisatie en/of CAO.
- Er is voor de functie geen vacature regulier uitgezet.
- Er is gedurende het laatste half jaar niemand (regulier of gesubsidieerd) ontslagen op een soortgelijke functie.
- De werkgever werkt mee aan controle (op de werkplek) door medewerkers van de gemeente met betrekking tot de additionaliteit van de participatieplaats.

Het komt maar sporadisch voor dat gemeenten beleidsmatig aandacht besteden aan het voorkomen van verdringing door andere instrumenten.
Voor zover zij dat in hun verordening of beleidsregels wel doen, beperkt het zich in de regel tot de opmerking dat bij een proefplaatsing, werkstage of werkervaringsplaats geen sprake mag zijn van het verdringen van reguliere arbeid en werken zij dit niet verder uit.

3.5 Oordeel

In de memorie van toelichting van de WWB staat dat het re-integratiebeleid van gemeenten evenwichtig dient te zijn, zodat alle groepen daarin worden betrokken.[20]
De Inspectie oordeelt dan ook positief over het feit dat bijna alle gemeenten in hun beleid voor elk van de doelgroepen die zij onderscheiden ten minste één instrument hebben dat valt onder 'werken met behoud van uitkering'.
Naast het benoemen van de instrumenten zouden gemeenten in hun beleid ook moeten aangeven aan welke voorwaarden een instrument behoort te voldoen, om te zorgen dat er sprake is van additionele activiteiten.
Gezien de bevindingen uit de vorige paragraaf is de Inspectie van oordeel dat de gemeenten in hun beleid te weinig aandacht besteden aan het onderwerp additionaliteit en hier dus te weinig op sturen. Dit leidt er in de praktijk toe dat de beoordeling of activiteiten nog als additioneel kunnen worden gezien, vaak volledig aan de klantmanagers wordt overgelaten, wat het risico van het ontbreken van additionaliteit en bijgevolg van verdringing met zich meebrengt.

[20] Memorie van Toelichting WWB, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3, pag. 4.

4 De praktijk

Uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat gemeenten het in de regel aan de klantmanager overlaten om vast te stellen of de werkzaamheden die de bijstandsgerechtigde verricht in het kader van werken met behoud van uitkering additioneel zijn of niet. Additionaliteit is niet het enige aspect waar de klantmanager mee te maken krijgt bij de keuze van het juiste instrument voor een bijstandsgerechtigde. Hieronder wordt eerst weergegeven waar de klantmanager allemaal mee te maken krijgt bij het maken van zijn keuze. Daarna wordt ingezoomd op zijn omgang met additionaliteit in de praktijk.

4.1 Diagnose door de klantmanager

Binnen de vastgestelde gemeentelijke beleidskaders dienen de klantmanagers ervoor te zorgen dat een bijstandsgerechtigde het instrument krijgt aangeboden dat het beste bij zijn situatie past. Om dit te bereiken is een goede diagnose van de afstand tot de arbeidsmarkt belangrijk.

Wanneer mensen een bijstandsuitkering aanvragen, worden zij door de gemeente uitgenodigd voor een gesprek. Aan de hand van dit gesprek maakt de klantmanager een eerste inschatting van de wensen en mogelijkheden van de aanvrager. Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van een diagnose-instrument.
Een diagnose-instrument is in de definitie van de Raad voor Werk en Inkomen: '[...] een middel dat de klantmanager helpt bij het nemen van een beslissing over de reintegratiemogelijkheden van een bijstandsgerechtigde, door de kenmerken van die bijstandsgerechtigde in kaart te brengen. Het instrument heeft een vaste structuur en een achterliggende onderbouwing'.[21] Door Divosa zijn een aantal diagnose-instrumenten beschreven in een werkwijzer.[22]

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat lang niet alle gemeenten gebruik maken van een diagnose-instrument. Daar waar dit wel gebeurt geven sommige klantmanagers aan dat zij hun eigen inzicht en ervaring toch belangrijker achten dan de uitkomst van het diagnose-instrument. Dat wil niet zeggen dat zij de uitslag daarvan altijd gemakkelijk ter zijde kunnen schuiven. Zij dienen soms wel duidelijk te motiveren waarom zij afwijken.

In de praktijk is het stellen van een diagnose vaak niet beperkt tot één moment. Er is eerder sprake van een diagnoseproces, waarbij (de mogelijkheden van) de bijstandsgerechtigde op meerdere momenten onder de loep wordt genomen.
Na de eerste fase volgt in sommige gemeenten voor bepaalde klantgroepen een meer uitgebreide, vaak individuele, diagnose om mede op basis hiervan vrij nauwkeurig een re-integratietraject op te stellen. In deze tweede fase worden bijstandsgerechtigden dan dikwijls doorverwezen naar een werkomgeving waar zij onder begeleiding werkzaamheden uitvoeren. De duur van de langere diagnose varieert van één week tot drie maanden.

---

[21] D.R. Kemper, S.M. de Visser, M.W.H. Engelen, E. Flapper, Naar de methodische diagnose: een onderzoek naar de werking van diagnose-instrumenten bij re-integratie, Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, 2009.

[22] Werkwijzer Diagnose-instrumenten, Divosa, oktober 2013.

Sommige gemeenten hanteren noch een diagnose-instrument, noch een diagnose die uit meerdere fasen bestaat. De inschatting bij deze gemeenten vindt nog steeds louter plaats op basis van een uitgebreid gesprek, 'gezond verstand' en ervaring van de klantmanager.

De afstand van de bijstandsgerechtigde tot de arbeidsmarkt die de klantmanager op basis van de diagnose vaststelt is van belang bij het kiezen van het juiste instrument. Er spelen echter nog een aantal andere factoren een voorname rol bij de keuze van dit instrument.

4.2 Andere factoren die van invloed zijn op de keuze van een instrument

Belangrijke factor bij het kiezen van een instrument is de arbeidsmarkt.
Een ruimere arbeidsmarkt in bepaalde sectoren kan ertoe leiden dat bijstandsgerechtigden soms langer werken met behoud van uitkering dan noodzakelijk is (ofwel langer van het instrument gebruik maken). Dit komt omdat er geen reguliere baan beschikbaar is voor de bijstandsgerechtigde waardoor gekozen moet worden tussen het continueren van het werken met behoud van uitkering of werkloos thuis zitten. Klantmanagers kiezen daarbij vooral voor de eerste optie.

Ook de belangen van de verschillende partijen in het proces spelen een rol bij de keuze voor een bepaald instrument.
De bijstandsgerechtigde heeft er belang bij dat hij zo relevant mogelijke arbeidservaring kan opdoen, waardoor zijn kans op een reguliere baan toeneemt. Bijstandsgerechtigden kunnen ook een sterke persoonlijke voorkeur hebben voor de inzet van een instrument in een bepaalde sector van de arbeidsmarkt. Als deze wens reëel is, gaan klantmanagers daar vaak in mee, omdat die bijstandsgerechtigden extra gemotiveerd zijn om er een succes van te maken. Aansluiting tussen het instrument en de motivatie van de bijstandsgerechtigde is, volgens zowel klantmanagers als beleidsmedewerkers een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het re-integratietraject.

Naast het belang van de bijstandsgerechtigde speelt ook het belang van de werkgever een rol waar de bijstandsgerechtigde met behoud van uitkering aan de slag gaat.
Het is voor de werkgever van belang dat hij niet te veel tijd en kosten kwijt is aan het begeleiden van de bijstandsgerechtigde. Een bijstandsgerechtigde die bij hem problemen veroorzaakt op de werkvloer is helemaal uit den boze. Om dat te voorkomen selecteren gemeenten alleen gemotiveerde kandidaten. Een mislukte plaatsing zou een negatieve invloed kunnen hebben op het aanbod van dergelijke werkervaringsplaatsen in de toekomst en dat is niet in het belang van de gemeente zelf.

Hiermee wordt ook duidelijk dat de gemeente zelf belangen heeft die meespelen bij de keuze van het instrument. Deze liggen vooral op het financiële vlak.
Het is voor een gemeente financieel voordelig als een bijstandsgerechtigde snel uitstroomt, aangezien daardoor het beslag op het gemeentelijke bijstandsbudget afneemt. Er spelen echter ook andere financiële overwegingen een rol bij de keuze van het instrument.
Zo is het re-integratiebudget beperkt en mag deze in principe niet worden overschreden. De klantmanager dient daarom vaak te kiezen uit een vastgesteld aantal instrumenten. Het inzetten van een instrument dat niet tot het vaste assortiment behoort kan soms alleen bij hoge uitzondering en moet door de klantmanager zeer goed gemotiveerd worden.

Af en toe is de druk van financiële overwegingen nog dwingender. Zo zijn er gemeenten die bij een instelling interne werkervaringsplaatsen hebben ingekocht die bezet moeten worden."*We hebben een aantal plekken ingekocht en die moeten wel worden benut, want daar is voor betaald.*" Dit 'vullen van contracten' leidt dan tot een grofmazige zoektocht naar bijstandsgerechtigden die in het profiel passen.

Het is aan de klantmanager om de verschillende factoren en belangen tegen elkaar af te wegen en uiteindelijk gebaseerd op die afweging een keuze te maken voor een instrument.

Bij deze keuze kan hij worden geconfronteerd met een aantal dilemma's zoals additioneel versus productief werk. In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat niet alle gemeenten in hun beleidsstukken aandacht besteden aan additionaliteit, of slechts heel summier. Dit leidt er in de praktijk toe dat de beoordeling of activiteiten nog als additioneel kunnen worden gezien, vaak volledig aan de klantmanagers wordt overgelaten.

4.3 De omgang met additionaliteit

Als over het controleren op verdringing niets op papier staat blijft een aantal zaken onduidelijk. Zo is het niet altijd helder wie onderzoekt of er mogelijk sprake is van verdringing. Dit kan de accountmanager zijn (dat is degene die de plaats voor de gemeente heeft geworven) of de klantmanager. Ook is niet altijd evident op welke wijze mogelijke verdringing wordt onderzocht. Gebeurt dit bijvoorbeeld door het bedrijf te bezoeken of niet?
Als het onderzoek plaatsvindt is dit meestal op het moment dat de bijstandsgerechtigde geplaatst moet worden. Het is echter niet zonneklaar of controle op mogelijke verdringing ook nog gebeurt tijdens het verrichten van de werkzaamheden door de bijstandsgerechtigde. Sommige klantmanagers geven aan dat dit wel zou moeten, maar dat zij er niet aan toekomen om het bedrijf te bezoeken en dat zij niet weten of de eventuele accountmanager dit doet. Via gesprekken met de bijstandsgerechtigde proberen zij de vinger aan de pols te houden. Andere medewerkers merken op dat het voorkomen van verdringing niet stelselmatig wordt getoetst.
Dat de controle in de praktijk soms te wensen over laat, zelfs als de gemeente daarover het een en ander op papier heeft gezet, blijkt ondermeer uit een uitspraak van de rechtbank Amsterdam waarin deze over een gemeente onder andere concludeerde dat deze niet kon aangeven 'waarom het in de betreffende functies zou gaan om additionele werkzaamheden.'[23]

Er worden in de praktijk door medewerkers van gemeenten verschillende criteria genoemd om vast te stellen of iets additioneel is en er geen sprake is van verdringing:

- Er mogen geen eisen worden gesteld aan de productie die de bijstandsgerechtigde levert. 'Het moet niet uitmaken of iemand één of tien fietsen repareert op een dag.'
- Het mag geen werk zijn waarbij de bijstandsgerechtigde volledig zelfstandig moet functioneren.
- Als een gemeente geen geld heeft om bepaalde activiteiten te bekostigen zijn deze additioneel.
- Als men merkt dat het de werkgever vooral om gratis arbeidskrachten te doen is, gaat de plaatsing niet door. Sommige gemeenten zetten dergelijke werkge-

[23] ECLI:NL:RBAMS:2014:4727

vers en werkgevers waarmee zij in de praktijk slechte ervaringen hebben opgedaan op een 'zwarte lijst'.

Verscheidene klantmanagers geven ook aan dat zij kritischer naar mogelijke verdringing kijken als het een plaats bij een commercieel bedrijf betreft.

Het gebrek aan handvatten (in casu beleidsregels en werkinstructies) proberen klantmanagers soms te compenseren door moeilijke individuele casussen met collega's te bespreken.

Enige mate van verdringing wordt door klantmanagers soms geaccepteerd als aan de te verrichten werkzaamheden een leerdoel is verbonden. Dat is vaak het geval, namelijk het verbeteren van werknemers en/of beroepsvaardigheden.[24] Dit doel is meestal na enige tijd bereikt. Gemeenten geven dan ook aan dat zo'n ervaringsplaats niet langer dan drie tot zes maanden mag duren. Dit kan in de praktijk tot een probleem leiden.
Na afloop van een dergelijke periode zijn er, vanwege een ruime arbeidsmarkt in sommige sectoren, niet altijd reguliere banen waar de bijstandsgerechtigde naar kan uitstromen. De klantmanager komt dan voor de keuze te staan om bijvoorbeeld de werkervaringsplaats of proefplaatsing te verlengen, dan wel om de plaatsing te beëindigen en de bijstandsgerechtigde thuis te laten zitten.
Door klantmanagers wordt verschillend met dit dilemma omgegaan. Sommigen kiezen voor de laatste optie. Anderen kiezen voor verlenging. Het argument om tot deze verlengingen over te gaan, is vaak om de persoon 'in beweging te houden', 'het ritme niet te laten verliezen' en om 'het gat in zijn CV niet te groot te laten worden'. De mate waarin dit gebeurt is niet bekend. Ook is niet goed aan te geven hoe ver sommige medewerkers van gemeenten gaan met het verlengen van zo'n plaatsing. Wel heeft de Inspectie vastgesteld dat het voorkomt. Zo vertelde een van de medewerkers die de Inspectie heeft gesproken, dat een plaatsing zo nu en dan meerdere keren wordt verlengd, omdat het een bijstandsgerechtigde, die klaar is voor de arbeidsmarkt, niet lukt om uit te stromen en dat deze bijstandsgerechtigde uiteindelijk twee jaar zit op een plaats die voor een half jaar was bedoeld. Dat er dan geen sprake meer is van additionele, maar reguliere arbeid werd door de medewerker beaamd. *"Het is een vorm van verdringing, zeker weten."*

Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door het al genoemde onderzoek naar maatschappelijk nuttige tegenprestatie van de Vrije Universiteit, waarin de onderzoekers stellen dat gemeenten doorgaans pragmatisch invulling geven aan het begrip additionaliteit en dat het veelal een grijs gebied betreft.[25]

4.4 De controle en sturing op de keuze van het instrument

Mede door het ontbreken van uitgewerkt beleid en werkinstructies werken klantmanagers over het algemeen heel autonoom. In de regel stemmen zij hun voorgenomen beslissingen niet af met leidinggevenden. Moeilijke gevallen bespreken zij vaak wel met collega's op de werkvloer of brengen het in op een teamoverleg. Uiteindelijk beslist de klantmanager bijna altijd zelfstandig welk instrument hij voor een bijstandsgerechtigde inzet.

[24] Ook bestuurders accepteren soms in beperkte mate verdringing, zoals in Eindhoven, zie www.dichtbij.nl/.../mensen-afschrijven-of-verdringing-accepteren-opinie

[25] A.D.R. Corra, H. Bosselaar, De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie, Vrij Universiteit Amsterdam, 2013. Pag. 37.

Controle op de juistheid van dit besluit vindt vaak niet plaats. Als controle ontbreekt, is ook niet duidelijk of, in het geval dat een gemeente wel uitgewerkt beleid heeft, de klantmanager dit ook uitvoert.

Een aantal gemeenten toetst achteraf steekproefsgewijs de rapportages en beschikkingen van de klantmanagers. Er zijn ook gemeenten waar door middel van periodieke gesprekken tussen de klantmanager en teamleider globaal wordt nagegaan of eerstgenoemde in de afgelopen periode conform het vastgestelde gemeentelijke beleid heeft gewerkt. Het vooraf toetsen van voorgenomen besluiten komt nog bij een enkele (kleine) gemeente voor.

Er zijn ook gemeenten die van te voren concrete doelen vaststellen die een klantmanager op jaarbasis moet halen. Men kan hierbij denken aan het aantal naar werk uitgestroomde bijstandsgerechtigden en het aantal plaatsingen op een instrument zoals werkervaringsplaats of participatiebaan. Veel gemeenten kennen echter zo'n systeem niet.

De gemeenteraad heeft ook een rol bij het bewaken van de additionaliteit van de werkzaamheden die de bijstandsgerechtigde verricht. Voor wat betreft de participatieplaatsen en de tegenprestatie, wijst de staatssecretaris hier op in de al eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 9 april 2013.
De Inspectie is sporadisch tegen gekomen dat een gemeenteraad daar actief invulling aan geeft.

4.5 Oordeel

Het gebruik van een diagnose-instrument heeft een aantal voordelen. Het leidt ertoe dat diagnoses niet alleen worden gebaseerd op de persoonlijke inschatting van een klantmanager, maar dat er sprake is van een bepaalde mate van standaardisatie. Het diagnose-instrument geeft ook duidelijk de onderbouwing van de inschatting weer. Bovendien kan de gemeente door het gebruik hiervan (de schijn van) willekeur voorkomen.
Naar het oordeel van de Inspectie maken gemeenten te weinig gebruik van diagnose-instrumenten en methoden om de objectiviteit van het meten van de afstand tot de arbeidsmarkt te waarborgen.

Ook kunnen gemeenten vaak onvoldoende duidelijk maken hoe de afweging van de verschillende belangen door de klantmanager plaatsvindt bij de keuze van het instrument. Dit, terwijl zij toch de bijstandsgerechtigde kenbaar moeten kunnen maken waarom die een bepaalde voorziening krijgt aangeboden. Indien dat niet gebeurt, kan een bijstandsgerechtigde hier bezwaar tegen maken. [26]

Het gebrek aan duidelijkheid doet zich ook voor bij de omgang van de klantmanagers met het dilemma van additionele versus reguliere arbeid. Klantmanagers worden bij hun keuze van het instrument onder andere met verschillende belangen geconfronteerd. Bij de afweging daarvan wil het aspect van de additionaliteit wel eens naar de achtergrond verdwijnen.
Door in hun re-integratiebeleid niet aan te geven hoe klantmanagers om moeten gaan met additionaliteit, vergroten gemeenten de kans op een onduidelijke gang van zaken in de uitvoering omtrent dit onderwerp. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd helder welke medewerker onderzoekt of er mogelijk sprake is van verdringing. Ook

[26] ECLI:NL:CRVB:2014:2451

is niet altijd evident op welke wijze mogelijke verdringing wordt onderzocht. Gebeurt dit bijvoorbeeld door het bedrijf te bezoeken of niet?
Het ontbreken van beleid leidt tevens tot een grotere kans op willekeur en op het overschrijden van de grens van wat men nog als additionele activiteiten zou kunnen zien.

5 Bestuurlijke reacties - naschrift Inspectie

De Inspectie heeft het conceptrapport op 25 februari 2015 voorgelegd aan de VNG en aan Divosa voor een bestuurlijke reactie. De VNG heeft daarop laten weten geen bestuurlijke reactie te geven. De Inspectie heeft op 19 maart 2015 een reactie ontvangen van Divosa. Hieronder volgt een samenvatting van de reactie en een nawoord van de Inspectie. In de bijlage is de schriftelijke reactie van Divosa integraal opgenomen.

5.1 Reactie van Divosa

In haar reactie geeft Divosa aan dat het voor haar niet geheel duidelijk is wat de Inspectie onder verdringing verstaat. Zij neemt aan dat de Inspectie de definitie van het ministerie van SZW volgt waarbij er sprake is van verdringing op het moment dat de concurrentie om een baan op een oneerlijke manier plaatsvindt en leidt tot baanverlies van de één ten gunste van een ander.
Verder schetst Divosa in haar reactie uitgebreid het spanningsveld waarin gemeenten opereren bij het ondersteunen van bijstandsgerechtigden naar werk. Trajecten met een werkcomponent zijn vaak effectieve trajecten, maar daarbij kan er een situatie ontstaan dat mogelijk sprake is van verdringing. Het is in de praktijk echter lastig te bepalen wanneer verdringing zich daadwerkelijk voordoet. Er is een groot grijs gebied. De omvang van het probleem van verdringing is bovendien onduidelijk. Mogelijk valt dat volgens Divosa wel mee en zijn beleidsregels en werkinstructies, waar de Inspectie voor pleit, helemaal niet nodig.

5.2 Nawoord Inspectie bij commentaar van Divosa

De Inspectie hanteert het begrip 'verdringing' zoals omschreven door het ministerie van SZW en heeft dit ook opgenomen in het rapport.
De door Divosa geschetste moeilijke situatie waarin de klantmanagers soms moeten opereren, is door de Inspectie uitvoerig beschreven in haar rapportage. Dat het lastig is om te bepalen wanneer precies sprake is van verdringing eveneens. Dit grijze gebied waar Divosa het over heeft en waar ook door andere onderzoekers over wordt gesproken, bemoeilijkt het vaststellen van de omvang van het probleem. Dat verdringing voor komt heeft de Inspectie in haar onderzoek echter wel vastgesteld.
Juist doordat het zo lastig is om te bepalen wanneer mogelijk sprake is van verdringing, is de Inspectie van mening dat het nuttig kan zijn om met gebruikmaking van de Werkwijzer over de tegenprestatie (Programmaraad, april 2014) voor de klantmanagers beleidsregels en/of werkinstructies te ontwikkelen die hen handvatten geven om verdringing van regulier werk te voorkomen.

Bijlage bestuurlijke reactie Divosa



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
ING 194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW
T.a.v. de heer J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 150015
Uw referentie: 2015-0000034373
Datum: 19 maart 2015
Onderwerp: bestuurlijke reactie op de rapportage 'Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden'
Van: Marije van Dodeweerd | 06- 10395748 | mdodeweerd@divosa.nl

Geachte heer Van den Bos,

Wij hebben de conceptrapportage 'Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden' van u ontvangen en geven graag een reactie.

Gemeenten maken zich zorgen over mogelijke verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zo bleek eind vorig jaar uit de Divosa-monitor factsheet over de implementatie van de Participatiewet.[1] Vanwege de krappe arbeidsmarkt is het lastig om een substantiële groep mensen weer aan het werk te helpen. In feite zullen er regelmatig alleen maar meer mensen concurreren om dezelfde banen. Daarnaast leiden de afspraken rondom de garantiebanen dat Wajongeren en Wsw'ers de bijstandsgerechtigden verdringen. Die eersten krijgen immers voorrang bij de plaatsing op garantiebanen.

In uw rapportage focust u op verdringing van reguliere medewerkers door bijstandsgerechtigden. Wij gaan er vanuit dat u daarbij de definitie van het ministerie van SZW volgt waarbij er sprake is van verdringing op het moment dat de concurrentie om een baan op een *oneerlijke manier* plaatsvindt en dit leidt tot baanverlies van de één ten gunste van een ander. Dat gebeurt bijvoorbeeld als gelijke gevallen geen gelijk loon krijgen of als de arbeidskosten van een werknemer op een lager niveau worden gebracht waardoor er geen gelijk speelveld meer is.[2]

Gemeenten opereren daarmee in een spanningsveld. Er is een grote groep bijstandsgerechtigden die extra ondersteuning nodig heeft om überhaupt te kunnen werken. Voor die groep zijn er instrumenten als loonkostensubsidies, scholing en werken met behoud van uitkering. Het biedt deze groep de kans om werknemersvaardigheden en werkervaring op te doen en hun kansen op terugkeer naar de arbeidsmarkt te vergroten. Bij het instrument werken met behoud van uitkering verricht iemand werk waar geen loon tegenover staat.

Het kan gaan om een baan bij een reguliere werkgever, maar ook om gecreëerde leerwerkplekken, bijvoorbeeld bij een participatie- of SW-bedrijf. Vaak spelen diagnose en het opdoen van werknemersvaardigheden een grote rol.

[1] Divosa-monitor factsheet (november 2014): Implementatie van de Participatiewet
[2] Kamerbrief 1 oktober 2014, Reactie op verzoek tot verdringing, kenmerk 2014-0000143162

Op het moment dat iemand met behoud van uitkering bij een reguliere werkgever reguliere werkzaamheden verricht, kan het gaan knellen. Want hoe productief is zo iemand bijvoorbeeld? Er is geen scherpe scheidslijn tussen iemand die nog aan het leren is en iemand die al productief is. Hier kan dus een situatie ontstaan waar iemand in feite lagere arbeidskosten heeft dan een gelijkwaardig persoon dat het werk zou verrichten voor een loon. Op het moment dat het werk additioneel is, hoeft dit nog geen probleem te zijn. Maar wanneer is de baan additioneel?

Dan maar geen werkactiviteiten uitvoeren? Dat is niet de oplossing. Onderzoek toont aan dat trajecten met een werkcomponent juist de effectieve trajecten zijn.[3] We weten ook dat werkactiviteiten in een reële werkomgeving effectiever zijn om uitstroom naar werk te genereren dan werk in een gesimuleerde werkomgeving.[4] Mensen willen het gevoel hebben dat ze nuttig werk verrichten waar iemand op zit te wachten. En gelukkig zijn er ook steeds meer werkgevers die mensen met een uitkering in hun bedrijf de kans willen geven om zich te ontwikkelen en door te groeien naar een volwaardige plek op de arbeidsmarkt.

Hierdoor kunnen situaties ontstaan dat mensen met behoud van uitkering werk verrichten in een reguliere werkomgeving en op een reguliere baan productie draaien. Het gaat dan vooral om situaties waar iemand eigenlijk al klaar is met leren en toch op een werkplek met behoud van uitkering blijft doorwerken. De Inspectie haalt het voorbeeld aan van iemand die een half jaar op een leerwerkplek zit, klaar is voor regulier werk, maar geen baan kan vinden. Op het moment dat zo iemand op de werkplek mag blijven functioneren, kan dat verdringing van reguliere arbeid zijn omdat de werkgever in feite een arbeidskracht heeft die goedkoper is dan een reguliere arbeidskracht.

Maar waar ligt nu precies de grens? Wat wel of geen verdringing is, blijkt in de praktijk een lastige vraag te zijn. Er is een groot grijs gebied en de vraag is of meer beleid en regelgeving de oplossing is. Bovendien weten we nog steeds niet wat de omvang van het probleem is omdat de Inspectie dat niet onderzocht heeft. Misschien is het helemaal niet nodig om die hele machinerie van beleidsregels en werkinstructies in werking te stellen omdat we een spook bestrijden dat er niet is. Het risico dat gemeenten over de scheef gaan is bovendien relatief laag. De prikkels voor gemeenten en werkzoekenden staan immers de juiste kant op: beide groepen hebben er geen belang bij dat de persoon langer dan nodig blijft werken met behoud van uitkering.

Een belangrijke vraag is hoe je binnen een gemeente wel passende *checks & balances* kunt inregelen. De rapportage beschrijft dat klantmanagers ingewikkelde gevallen nu al met collega's bespreken. Zij toetsen hun eigen ideeën aan die van anderen en maken geen individuele beslissing.

Die toetsing kan breder en meer gestructureerd, bijvoorbeeld door ook twijfelcasussen te bespreken op regionaal arbeidsmarktniveau waar gemeenten om tafel zitten met werkgevers en vakbonden. Daarmee wordt de casus automatisch vanuit verschillende hoeken belicht en ontstaat er een open gesprek over wat wel en niet zou moeten kunnen op individueel niveau.

---

[3] Zie bijvoorbeeld: Sol & Kok (2014) Fit or unfit – Theorie en praktijk van re-integratie. En De Koning & co (2014) Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie.

[4] Divosa (2007) Work first werkt.



Het is aan gemeenten, vakbonden en werkgevers gezamenlijk om deze vraagstukken te agenderen in het regionaal arbeidsmarktoverleg en het gesprek op een open manier ook binnen de organisatie te voeren. Op die manier ontstaat werkende weg een aanpak die niet alleen aansluit bij de wettelijke en juridische kaders, maar ook bij de praktijk van alledag. Divosa wil daar graag bij betrokken zijn.

Met vriendelijke groet,

René Paas
Voorzitter

Publicaties van de Inspectie SZW - directie Werk en Inkomen

2015

R15/01	Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden

2014

R14/01	Handhaving tijdens de Dienstverlening
R14/02	Kansen voor oudere Ww-ers (45+)!
R14/03	Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid
R14/04	Ken uw klanten
R14/05	De boete belicht
R14/06	Uitvoering van de WWB voor jongeren (18-27 jaar)

2013

R13/01	De Sociale Verzekeringsbank; Veranderprogramma SVB Tien
R13/02	De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers
R13/03	Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid
R13/04	Over signaal, sanctie en incasso
R13/05	Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden
R13/06	Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK
R13/07	Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen
R13/08	De burger bediend in 2013
R13/09	Voor wat hoort wat; Een beschrijving van de uitvoering van de tegen-prestatie naar vermogen door gemeenten